Regional Economic Development

Intergovernmental Position Paper

85-5038/

INTERGOVERNMENTAL POSITION PAPER

ON THE PRINCIPLES AND FRAMEWORK FOR REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

BY

THE GOVERNMENT OF CANADA

AND THE GOVERNMENTS OF THE PROVINCES OF

ONTARIO
QUEBEC
NOVA SCOTIA
NEW BRUNSWICK
MANITOBA
BRITISH COLUMBIA
PRINCE EDWARD ISLAND
SASKATCHEWAN
ALBERTA
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

AND THE GOVERNMENTS

OF YUKON AND THE NORTHWEST TERRITORIES

June 1985

PREFACE

There are few areas of public policy that so centrally touch on the essential nature of Canada as that of regional economic development. We are pleased that after a number of years of uncertainty and confrontation between the two orders of government concerning regional economic development a new spirit of co-operation has emerged.

This paper is concrete evidence of this new co-operative relationship and will hopefully provide Canadians with a clear indication of the direction the federal, provincial and territorial governments will be following in their regional economic development policies.

The Governments of Canada and the Provinces acknowledge the importance of the Northwest Territories and Yukon in the national economy. It is recognized that the two territories are significant participants in the federal-provincial economic planning and consultative process represented by this paper.

Everyone of us takes pride in having participated in developing these approaches and we believe that these will be essential to our economic development.

Sinclair Stevens
Minister of Regional Industrial Expansion
Canada

André Bissonnette
Minister of State for Small Businesses
Canada

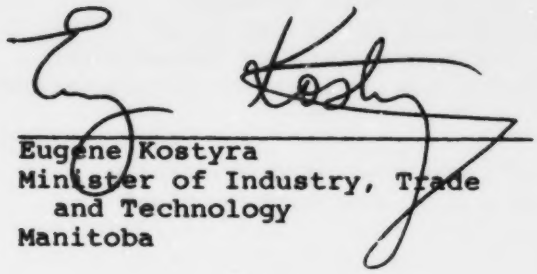
Andrew S. Brandt
Minister of Industry and Trade
Ontario

Rodrigue Biron
Minister of Industry and Commerce
Quebec

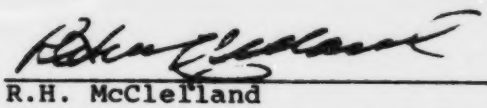
R.J. Thornhill
Minister of Development
Nova Scotia

Richard Hatfield
Premier
New Brunswick

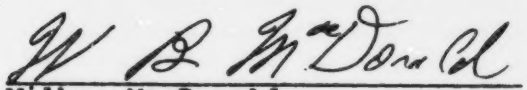
PREFACE



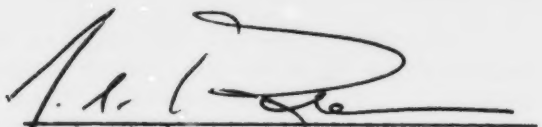
Eugene Kostyra
Minister of Industry, Trade
and Technology
Manitoba



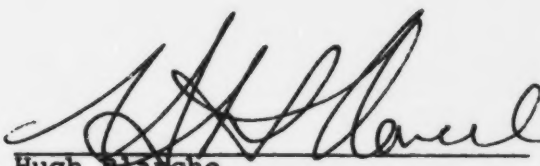
R.H. McClelland
Minister of Industry and Small
Business Development
British Columbia



Wilbur MacDonald
Minister of Industry
Prince Edward Island

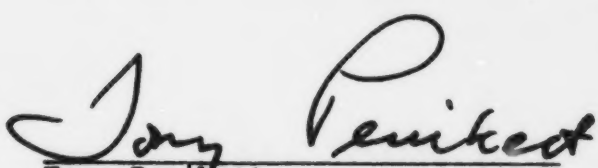


Jack Klein
Minister of Tourism and
Small Business
Saskatchewan

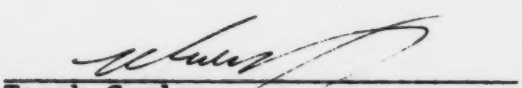


Hugh Planche
Minister of Economic
Development
Alberta

Gerald R. Ottenheimer
Minister of Intergovernmental
Affairs
Newfoundland and Labrador



Tony Penikett
Minister of Economic
Development
Yukon



Tagak Curley
Minister of Economic
Development and Tourism
The Northwest Territories

INTRODUCTION

One of Canada's greatest strengths is its wide diversity. The governments of Canada and the provinces agree that this diversity offers vast opportunities to build a strong Canada based on mutual understanding and respect.

Nowhere is the diversity of Canada more apparent than in its economic makeup. The provinces and territories have distinct economic characteristics, a condition that, in light of world market forces and public policies, has caused areas to experience different and varying rates of economic growth and development. Past economic growth and growth prospects in Canada are rooted in the country's regional economic diversity.

The legacy of changing worldwide economic forces and of Canada's diversity is a situation today in which there is considerable inequality in the distribution of economic benefits among regions of the country. Some parts of the country have faced cyclical fluctuations in economic circumstances, while other areas have faced pervasive and persistent structural problems in their economic development. At the same time, the economic needs of other areas to achieve their economic potential cannot be ignored. Regional economic development policy is a response to the major challenges these situations pose.

The overall objective of regional economic development policy is the improvement of employment and income for all Canadians, based on the realistic economic opportunities of each region. Such policy must be designed to help each region contribute as much as possible to its own prosperity and to that of the nation as a whole. Weak regions hurt national performance -- strong regions mean a strong Canada.

The necessity to respond to the specific economic needs of different regions and provinces has been recognized by national and provincial governments for many years. The Government of Canada and the Provincial Governments are committed to:

a. promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;

b. furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and

c. providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

The economic realities in Canada demand a variety of flexible and innovative approaches to economic development. Both governments and the private sector must be prepared to address these realities in a manner which will permit a balanced approach to economic development in Canada. This can mean a variety of different approaches and intensity of effort in different regions at any time. At the same time, a commitment to both equity and efficiency in the Canadian economic system must guide our common objectives of maximizing employment and income opportunities.

PRINCIPLES FOR REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Regional Development Ministers at their meeting on January 21, 1985 developed nine fundamental principles to guide the governments of Canada and the provinces in their efforts to foster regional economic opportunities. These were subsequently endorsed by First Ministers at their meeting in Regina on February 14 and 15, 1985. It was agreed that further ministerial meetings would be held to develop these principles. What follows is an initial elaboration of those principles. At its core is the recognition that all jurisdictions in Canada must, on balance, seek to build a Canadian economy which is both efficient in the context of the world marketplace, and equitable in the context of Canadian society as a whole.

Principle 1

THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS VIEW REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT AS A HIGH PRIORITY AMONG NATIONAL AND PROVINCIAL ECONOMIC GOALS.

This is the most important principle of all.

It recognizes that opportunities for economic development in Canada are rooted in regional diversity, and that policies have to reflect this basic reality. It means that the federal and provincial governments will make the utmost efforts to realize the economic potential of each province of Canada.

It recognizes that national economic growth has not been spread evenly; that economic distress

and high taxation levels do exist in certain areas; and that these gaps between slower-growth provinces and the rest of the nation need to be addressed as a first order priority among national and provincial economic goals if the nation is to be truly prosperous and just to all its citizens.

The goal of more equal economic opportunity is consistent with stronger economic growth for the country as a whole. Efforts to reduce disparities through sound economic development are an investment for future prosperity and increased self-reliance for each region. They strengthen the unity of the country.

As a crucial element in the framework for policy formulation, increased emphasis must be placed on identifying opportunities for federal and provincial government instruments to strengthen regional economic development, including special regional development programs, trade/tariff policies, public procurement, tax measures, special locational grants, offset programs and general government programs.

Ultimately, Canada's economic stability and its potential for economic growth rests to a significant degree on the ability of Canadians to compete in the domestic and international marketplace. Canadians must be able to produce selected goods and services better than anyone else within specific foreign markets. They must also have the infrastructure to do so. Economic development efforts should be directed to untapped regional opportunities in both "have" and "have-not" provinces. At the same time, realistic, market-driven opportunities should also receive recognition irrespective of their geographic origins.

Principle 2

THE OVERALL OBJECTIVE OF REGIONAL DEVELOPMENT IS TO IMPROVE EMPLOYMENT AND INCOME THROUGH SUSTAINABLE ECONOMIC ACTIVITY BASED ON REALISTIC OPPORTUNITIES IN EACH REGION.

Regional development programs should focus on realistic opportunities for sustainable economic activity in each province. Sustainable opportunities will tend to be based on the comparative advantage of each region. This should not be a recipe for maintenance of the status quo. Current economic specializations are not the only guide to viable new opportunities, and new directions deserve to be explored.

A policy framework which concentrates only on established manufacturing and processing operations will, by definition, be biased against economically disadvantaged regions, and will ensure that these regions will continue to be disadvantaged. The framework should encompass all sectors and the encouragement of viable new investment.

In today's competitive environment, in which all industrial nations face the imperatives of structural change and technological innovation, regional development policy must increasingly focus on ways and means to create new income and employment through investment and productivity improvement. We must seek to maintain our world position in existing industries while at the same time pursuing new opportunities in other areas which will help us to maintain and improve stable economic growth.

Principle 3

INITIATIVES SHOULD BE DEVELOPED THROUGH CONSULTATION AND DISCUSSION TO ASSIST CANADIANS IN THE LESS DEVELOPED REGIONS TO ACHIEVE GREATER ECONOMIC SECURITY BASED ON ECONOMIC OPPORTUNITY.

This principle implies that a policy which establishes goals and objectives specifically for the slower-growth regions of Canada must be an essential component of regional economic development policy. That policy must reflect the fact that the slower-growth areas of the country do not always have a strong private sector; and that slower-growth provinces frequently do not have fiscal resources to fund the required programs. If indeed the disparities are to be reduced, extraordinary efforts will be required to raise the economic growth of these poorer regions, relative to their population, above that of Canada as a whole.

There has been little improvement in disparities in unemployment and earned income. This demonstrates that regional disparities in Canada are pervasive and persistent. They continue to exist because they reflect real differences in economic endowment and market position, and the limited effectiveness of regional economic development policies in the past.

Free market forces alone will not solve these problems. This is reflected in our history. The national transportation system was an enormously

significant public enterprise, which along with the national tariff policy was a strong influence in shaping the current economic structure and distribution of wealth of the country. Governments can and should improve access to and enhance economic opportunities. They should provide the environment and the means for individuals and firms to realize opportunities and thus to create employment and income.

Both orders of government recognize that their regional economic development responsibilities are complementary and that there must be an understanding of each other's respective roles and relative fiscal capacities, in order to take meaningful economic development initiatives. It is, therefore, extremely important that there be effective intergovernmental co-operation, consultation and discussion, otherwise policies and programs will be ineffective as some past efforts have been. This process of co-operation, consultation and discussion must also be an ongoing process since economic circumstances continually change.

Principle 4

CLOSER FEDERAL-PROVINCIAL CO-OPERATION SHOULD BE ACHIEVED BY HARMONIZING ALL REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT EFFORTS.

Federal-provincial harmonization refers to the need to rationalize public sector programs and bureaucracies so that duplication is reduced and government programs will be more comprehensible to the private sector. These efforts should include all activities related to economic development, including all programs, services and promotions, and training and human development policies that provide all Canadians with an equal opportunity to obtain skills required for employment in a changing economy.

Federal-provincial harmonization also refers to the need to ensure that wasteful competition between provinces in attracting investment does not occur. In this regard, multilateral discussions among regions are required.

This does not mean that the provinces should not be competing with each other in a given industry or sector. Rather, it accepts that if a region is prepared to adjust and grow and become more competitive in a particular industry, it should not be denied the opportunity to compete on the grounds that the same industry already exists in another region.

Principle 5

ALL MAJOR NATIONAL POLICIES SHOULD BE JUDGED, IN PART, IN TERMS OF THEIR REGIONAL IMPACT. AND, SO FAR AS IS POSSIBLE, THOSE POLICIES SHOULD REINFORCE THE GOAL OF FAIR AND BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT.

Regional development must be the concern of every department and agency within both orders of government. When a department within the federal government is developing a national policy, or when a specific program is being proposed to deal with a specific problem in a region of the country, the impact of that policy on all regions should be taken into account. By considering such impacts, national programs can be modified to take into account differing economic circumstances in each province. Programs aimed at a particular area should also be reviewed to minimize negative effects on other regions.

Within the federal government, the Cabinet Committee on Economic and Regional Development is the focal point for federal regional economic development policy and for ensuring that national policies promote fair and balanced regional economic growth. In light of the regional diversity of the Canadian economy, national development policies have to be regionally sensitive and should collectively stimulate sustainable development in all regions. Clearly other federal policies also have important regional impacts and these should be examined as well. From the perspective of regional economic development, federal policies should comprise:

a. a fiscal and monetary policy that will create an attractive climate for regional economic development and job creation;

b. an investment policy that will encourage and support local entrepreneurs and Canadian and foreign investors;

c. an industrial policy that will include strategic use of instruments such as public procurement, industrial offsets as well as special incentives to strengthen the private sector in slow growth regions;

d. a transportation policy that recognizes geographical and locational difficulties;

e. a trade policy that recognizes the essential role exports of resource products play in the economy;

f. sectoral policies that are differentiated to reflect regional diversity and reflect the need for national and international competiveness.

Principle 6

PARTICULAR EMPHASIS BY GOVERNMENTS SHOULD BE GIVEN TO IMPROVING THE INVESTMENT CLIMATE, TO REMOVING IMPEDIMENTS TO GROWTH, AND CREATING OPPORTUNITIES FOR THE PRIVATE SECTOR TO CONTRIBUTE TO MAXIMUM ECONOMIC GROWTH IN ALL PARTS OF CANADA.

The private sector, operating on criteria of market viability, is ideally suited to generating lasting employment opportunities in all regions, including those experiencing slow growth. Regional economic development policy should encourage private sector-led development by creating a healthy investment climate through fiscal and monetary, investment and trade policies; governments should foster a climate which is conducive to business creation, expansion and modernization, and which frees entrepreneurial initiative. The specific impediments to growth of each region would be overcome through regionally sensitive programs for the development of managerial and other skills, diffusion of technology, provision of infrastructure and investment incentives.

As a general rule, investment in slower-growth provinces is hampered by a leakage of investment capital. While the total pool of savings may be lower in these regions than in the rest of the country because of lower incomes, there is a substantial pool of investment capital generated in these regions. The problem is that it is not reinvested in these regions.

The mix of public and private sector activity in the economy will vary from region to region. In areas where the private sector is not strong, a policy which focusses only on their role as the motivator of the economy will not yield significant economic growth. For this reason, it would be a mistake to take a narrow view of the private sector. In every region local community-based and co-operative groups, business associations, trade unions and other organizations are often active in promoting economic development, and have unique and important contributions to make. Policies should be sensitive to their needs and the opportunities they represent.

Governments also have an active role in the economy, providing the necessary infrastructure and services which are beyond the responsibility or interest of other groups. In addition, the public sector in Canada has a special responsibility to foster international trade.

Principle 7

CONTINUING CONSULTATION WITH THE PRIVATE SECTOR SHOULD FOCUS ON POLICIES IN AREAS SUCH AS INNOVATION, EXPORTS, MARKETING, PRODUCTIVITY AND TRAINING WITH THE OVERALL PURPOSE OF DEVELOPING CONCERTED STRATEGIES FOR GROWTH AND ADJUSTMENT.

This principle follows naturally from the previous one. The important role of the private sector in the identification and realization of development opportunities necessitates ongoing communications between various groups in the private sector, including labour organizations, and governments. Consultation can help ensure that policies promote competitiveness and growth. In the current challenging economic setting innovation, exports, marketing, productivity and training for entrepreneurial and other skills are particularly important, along with policies promoting adjustment and change.

Consultation should not be a one-way street. The business community should also examine its own attitudes and practices with a view to expanding business opportunities in Canada's less developed regions. The private sector should be prepared to recognize and to seize the opportunities arising from changing trade patterns and comparative advantage, new technologies, improved transportation and communications linkages, much upgraded skills and infrastructure and growth of regional markets. It should avoid the traps in old ways of thinking and old commercial and organizational structures which stand in the way of new opportunities. New forms of co-operation of firms and community involvement can improve the environment for young businesses in the slow-growth regions, and ongoing consultation will help improve the understanding of all partners in regional economic development and thus lead to effective concerted strategies.

Principle 8

GOVERNMENTS SHOULD EXPLORE OPPORTUNITIES FOR INCREASING INTERREGIONAL TRADE AND ELIMINATING BARRIERS BETWEEN PROVINCES.

The federal and provincial governments hold the view that, as a general rule, increased interregional trade will lead to productivity improvements and import substitution and thereby benefit all regions of the country. The simple fact is that the Canadian market offers opportunities for Canadian business to produce and sell at competitive prices which may be foregone by fragmentation.

For a variety of reasons, local preference and similar policies have been implemented to encourage development. There is a need to understand better the extent and nature of these measures, and their impact.

Accordingly, and in a renewed effort towards co-operation and openness, governments are committed to explore opportunities for enhanced interregional trade through their procurement and other policies, and to remove barriers between provinces.

Principle 9

TRANSPORTATION IS RECOGNIZED AS A KEY TO REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT.

All regions of Canada are highly sensitive to the use of transportation as an instrument of

economic development. Therefore, regional development policy must take into account the types and adequacy of transportation systems, the levels of service, and the role which transportation facilities and infrastructure play in each particular region.

It is difficult to picture Canada without a national railway, a Trans-Canada Highway or a St. Lawrence Seaway. These were integral parts of nation-building and are vital to the continued existence of the country. Transportation is essential to the growth of the nation and has a key role in any regional development policy. For example, the substantial investment required to improve the rail system in Western Canada is critical to the success of Western agriculture and other resource developments.

CONCLUSION — A REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT ACTION PLAN

This position paper reflects the joint commitment of the governments of Canada, the provinces and the territories to implement a truly effective regional economic development policy within the country. The principles contained herein have been affirmed by all governments and will form the basis of a concrete and meaningful action plan to address the issue of regional economic development.

These principles are seen as key guidelines for policy development and implementation. They cover a broad spectrum of economic activity and recognize there are differing strengths and weaknesses in each province. By working together and using these principles the governments of Canada and the provinces will develop initiatives aimed at addressing the economic problems and developing the economic opportunities of each region.

In developing this action plan it is further agreed that:

- Ministers will meet regularly, both on a multilateral and on a bilateral basis, to review regional economic concerns and progress in applying the nine principles;

- there will be broad and active discussion of regional development goals and opportunities with the private sector on a national, regional and provincial basis;

- all governments are committed to dealing with the significant economic disparities between different parts of the country. This involves, among other things, the development of infrastructure and services required to allow the slower-growth areas to fully participate in the economic life of the country;

- joint policies will be developed to ensure that assistance programs enable investors to pursue regional opportunities as they arise, recognizing that realistic, market-driven opportunities should receive recognition irrespective of their geographic origin;

- the Economic and Regional Development Agreements will continue as key instruments in delivering regional economic development programming. The essential feature of ERDAs is that they bring governments together to work jointly towards shared development goals for each province. They are flexible and permit a wide range of initiatives, fitted to the needs and opportunities of each part of the country;

- in conjunction with principle 4, governments pledge to establish more effective policies for small and medium-sized businesses. To this end, governments are discussing harmonization of financial support programs. In addition, both orders of government will launch a joint effort to reduce the regulatory and paperburden on small business;

- governments will jointly review their transportation policies and programs as they affect regional development;

- officials will be instructed to meet regularly and to report to ministers the results of several immediate tasks. Officials will:

  1. prepare a series of options which could retain and attract investment capital in all regions of Canada,

  2. identify and examine interprovincial trade barriers, the effects they are having on regional development and what opportunities they present,

  3. identify, examine and recommend the opportunities and prospects for increasing interprovincial trade,

  4. consider how duplication of federal and provincial government programs, services and promotions in support of regional economic development can be reduced, so that these programs will be more comprehensible to the private sector,

  5. recommend mechamisms by which governments could co-operate to ensure that competition between provinces for major investment projects does not result in misallocation and waste of scarce resources through unproductive bidding wars,

  6. establish a comprehensive and commonly understood regional development data base to assist governments and the private sector in assessing regional development problems and opportunities.

While we are establishing this shared approach of governments, we are also reaching out to the Canadian people to join forces with us. Governments can set the environment and indicate directions. The private sector also has a major responsibility to identify and pursue realistic opportunities based on the economic potential of each region.

In those provinces which suffer major economic disparities, the limitations of the private

sector to address these disparities are recognized. Therefore, specific public sector policies and programs aimed at the reduction of regional disparities are required.

Earlier we pointed to the need for a two-way flow of information and ideas between the government and the private sector. We invite individual Canadians, businesses, local development organizations, labour organizations and other groups with a role in development to share their views and experience with governments.

At the same time, we agree that consultation should never be a substitute for action. What we hope for is a continuing dialogue as we proceed with the task to which we have committed ourselves.

Le développement économique régional
Énoncé intergouvernemental

ÉNONCÉ INTERGOUVERNEMENTAL DES PRINCIPES ET DU CADRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

PRÉPARÉ PAR

LE GOUVERNEMENT DU CANADA,

LES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES

DE L'ONTARIO
DU QUÉBEC
DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE
DU NOUVEAU-BRUNSWICK
DU MANITOBA
DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE
DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD
DE LA SASKATCHEWAN
DE L'ALBERTA
DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR

ET LES GOUVERNEMENTS

DU YUKON ET DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

juin 1985

PRÉFACE

Peu de secteurs de politique publique touchent de façon aussi essentielle à la nature même du Canada que le développement économique régional. C'est avec plaisir qu'après des années d'incertitude et de confrontation entre les deux ordres de gouvernement concernant le développement économique régional, nous voyons émerger un nouvel esprit de collaboration.

Ce document illustre de façon concrète cette nouvelle coopération et donnera aux Canadiens, espérons-le, une idée claire de la direction que suivront le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires dans leurs politiques de développement économique régional.

Les gouvernements du Canada et des provinces reconnaissent l'importance des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon dans l'économie canadienne. Ils reconnaissent également que les deux territoires sont des participants importants dans le processus de planification et de consultation fédérales-provinciales en matière économique que représente ce document.

Chacun de nous est fier d'avoir participé à la rédaction de ces orientations et nous croyons qu'elles seront essentielles à notre développement économique.

Sinclair Stevens
Ministre de l'Expansion
industrielle régionale
Canada

André Bissonnette
Ministre d'État à la
Petite Entreprise
Canada

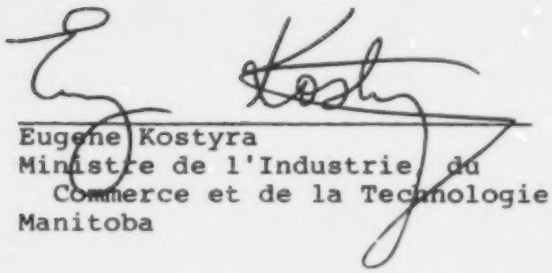
Andrew S. Brandt
Ministre de l'Industrie et du
Commerce
Ontario

Rodrigue Biron
Ministre de l'Industrie et du
Commerce
Québec

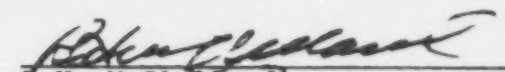
R.J. Thornhill
Ministre du Développement
Nouvelle-Écosse

Richard Hatfield
Premier ministre
Nouveau-Brunswick

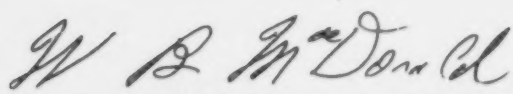
PRÉFACE



Eugene Kostyra
Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie
Manitoba

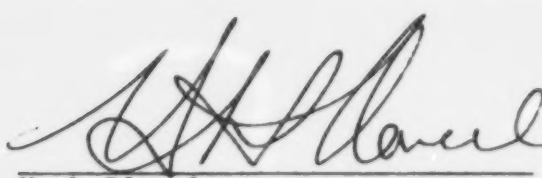


R.H. McClelland
Ministre de l'Industrie et du Développement des petites entreprises
Colombie-Britannique



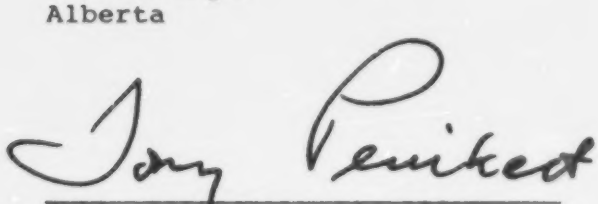
Wilbur MacDonald
Ministre de l'Industrie
Île-du-Prince-Édouard

Jack Klein
Ministre du Tourisme et des Petites Entreprises
Saskatchewan

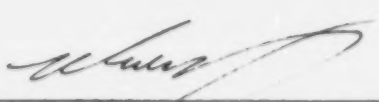


Hugh Planche
Ministre du Développement économique
Alberta

Gerald R. Ottenheimer
Ministre des Affaires intergouvernementales
Terre-Neuve et Labrador



Tony Penikett
Ministre du Développement économique
Yukon



Tagak Curley
Ministre du Développement économique et du Tourisme
Les Territoires du Nord-Ouest

INTRODUCTION

La grande diversité du Canada constitue l'un de ses points les plus forts. Les gouvernements canadien et provinciaux reconnaissent que cette diversité offre de vastes possibilités pour bâtir un Canada fort fondé sur la compréhension et le respect de chacun.

Or, cette diversité n'est nulle part aussi apparente que dans la configuration économique du pays. Les provinces et les territoires présentent, sur le plan économique, des caractéristiques distinctes qui, conjuguées aux tendances du marché mondial et des politiques publiques, les ont amenés à connaître des taux de croissance et de développement variés. La croissance économique que le pays a enregistrée par le passé et ses perspectives actuelles de croissance trouvent leur source dans la diversité économique des régions.

La diversité du Canada ainsi que les changements qu'ont connus les tendances économiques mondiales ont entraîné au cours du temps de fortes inégalités dans la répartition des avantages économiques entre les diverses régions du pays. Certaines ont dû faire face aux fluctuations des cycles économiques. D'autres ont été confrontées à des problèmes structurels persistants dans leur développement économique. En outre, il est impossible d'ignorer les besoins économiques d'autres régions qui cherchent à réaliser leur potentiel économique. L'énoncé intergouvernemental des principes et du cadre de développement économique régional constitue une réponse aux principaux défis qu'entraînent ces situations.

Dans l'ensemble, l'énoncé de principes de développement économique régional vise à améliorer l'emploi et le revenu de tous les Canadiens, en tenant compte de façon réaliste des possibilités économiques de chaque région. Un tel énoncé doit être conçu de façon à aider chaque région à contribuer autant que possible à sa propre prospérité et à celle du pays dans son ensemble. Des régions faibles font du tort à la performance économique du Canada; des régions fortes font un Canada fort.

Les gouvernements fédéral et provinciaux savent de longue date qu'il est nécessaire de prendre en considération les besoins économiques propres à chaque

province. Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engagent à :

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Étant donné les réalités économiques du Canada, il faut donc appliquer diverses approches, souples et innovatrices, au développement économique. Les gouvernements et le secteur privé doivent être prêts à aborder ces réalités de façon à établir une approche équilibrée du développement économique au Canada. Cela peut signifier l'utilisation d'approches variées et le déploiement d'efforts d'intensité diverse dans les différentes régions. De même, nous devons fonder nos objectifs communs d'optimisation des débouchés en matière d'emploi et de revenu sur un engagement à promouvoir l'équité et l'efficacité du système économique canadien.

LES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Lors de la réunion du 21 janvier 1985, les ministres chargés du développement régional ont élaboré neuf principes directeurs pour orienter les efforts des gouvernements visant à exploiter les possibilités de développement économique régional. Ces principes ont ensuite été approuvés par les premiers ministres lors de leur rencontre à Regina, les 14 et 15 février 1985. Il a été convenu que d'autres réunions à l'échelle des ministres seraient tenues pour la mise au point de ces principes. La description qui suit représente une élaboration initiale des principes. Elle repose sur la reconnaissance du fait que le coeur du problème est que toutes les juridictions du Canada doivent, tout compte fait, bâtir une économie canadienne qui soit à la fois efficace sur les marchés mondiaux et équitable pour l'ensemble de la société canadienne.

Premier principe

LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX CONSIDÈRENT QUE LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL EST UNE DES PRIORITÉS PRESSANTES PARMI LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES NATIONAUX ET PROVINCIAUX.

Il s'agit du plus important des neuf principes.

Ce principe reconnaît que les possibilités économiques au Canada sont liées à la diversité régionale et que les politiques doivent refléter cette réalité fondamentale. Autrement dit, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent faire tout leur possible pour réaliser le potentiel économique de chaque province du Canada.

Il reconnaît que la croissance économique du pays est inégale; qu'il existe dans certaines régions des difficultés économiques découlant d'un taux de chômage élevé, de faibles revenus, d'une lente croissance et de niveaux d'impôt élevés; et que la réduction des fossés qui séparent ces régions du reste du pays doit constituer une priorité de premier plan au sein des objectifs économiques canadiens et provinciaux afin d'assurer la prospérité du pays et l'équité pour ses citoyens.

Cet objectif d'équité au niveau des débouchés économiques engendre une meilleure croissance économique pour l'ensemble du pays. Les efforts déployés pour réduire les inégalités par un développement soutenu constituent autant d'investissements en faveur de la prospérité future du pays et du développement autonome de chaque région. Ils renforcent l'unité du pays.

Un élément crucial du cadre d'élaboration des politiques consiste à mettre davantage l'accent sur les possibilités qu'offrent les instruments des gouvernements fédéral et provinciaux pour renforcer le développement économique régional : les programmes de développement régional spéciaux, les politiques commerciales et tarifaires, les achats publics, les stimulants fiscaux, les subventions à l'établissement dans des endroits donnés, les programmes de retombées et les programmes gouvernementaux en général.

LES PRINCIPES

En fin de compte, la stabilité économique du Canada et son potentiel de croissance économique reposent, dans une large mesure, sur la capacité des Canadiens de soutenir la concurrence sur les marchés intérieurs et étrangers. Les Canadiens doivent être en mesure de produire certains biens et services mieux que quiconque sur certains marchés étrangers. Ils doivent disposer de l'infrastructure nécessaire à cet égard. Les activités de développement économique doivent être orientées vers les débouchés régionaux non exploités dans les provinces " bien nanties " et " moins bien nanties ", tout en privilégiant également les débouchés réalistes qu'offre le marché, quelle qu'en soit l'origine géographique.

Deuxième principe

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL A POUR OBJECTIF GLOBAL D'ACCROÎTRE LE NOMBRE D'EMPLOIS ET LES REVENUS, À PARTIR D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES QUI PEUVENT ÊTRE MAINTENUES EN SE BASANT SUR LES POSSIBILITÉS RÉELLES DE CHAQUE RÉGION.

Les programmes de développement régional doivent être axés sur des possibilités réalistes et susceptibles d'engendrer une activité économique soutenue dans chaque province. Bien que ces dernières risquent de découler de l'avantage comparatif de chaque région, ceci ne doit pas être vu comme une recette pour maintenir le statu quo. Les spécialisations économiques actuelles ne constituent pas la seule voie vers de nouveaux débouchés viables; il faut aussi explorer d'autres avenues.

Une politique-cadre axée seulement sur les activités établies de fabrication et de transformation sera, par définition, injuste pour les régions désavantagées et contribuera à maintenir les difficultés que connaissent ces régions. L'approche doit, au contraire, englober tous les secteurs et favoriser de nouveaux investissements viables.

Dans le monde de concurrence qui caractérise notre époque, où toutes les nations industrielles doivent s'adapter à des changements structurels et à l'innovation technologique, il faut axer de plus en plus

la politique de développement régional sur les moyens de créer de nouveaux revenus et de nouveaux emplois par un accroissement des investissements et de la productivité. Nous devons chercher à maintenir la position concurrentielle de nos industries tout en poursuivant des débouchés dans d'autres domaines qui peuvent nous aider à maintenir et à améliorer une croissance économique stable.

Troisième principe

PAR VOIE DE CONSULTATION ET DE DISCUSSION, DES INITIATIVES PRÉCISES DEVRAIENT ÊTRE MISES DE L'AVANT AFIN D'AIDER LES CANADIENS DANS LES RÉGIONS MOINS BIEN NANTIES À EN ARRIVER À UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE FONDÉE SUR DES DÉBOUCHÉS.

Il découle de ce principe que l'établissement de buts et d'objectifs particuliers en faveur des régions à faible taux de croissance doit constituer un élément essentiel de la politique de développement économique régional. Cette politique doit refléter le fait que, dans les régions à faible taux de croissance du pays, le secteur privé n'est pas toujours fort et que, souvent, ces régions n'ont pas les ressources nécessaires pour financer les programmes requis. Si l'on veut vraiment réduire les inégalités, on devra déployer des efforts extraordinaires pour relever le taux de croissance économique des régions les plus pauvres, par rapport à leur population, au-dessus de celui de l'ensemble du Canada.

Il n'y a pas eu beaucoup d'amélioration en ce qui concerne les inégalités dans l'emploi et le revenu gagné. Cela nous montre que les disparités régionales au Canada sont omniprésentes et persistantes. Ces disparités persistent parce qu'elles reflètent des différences réelles au chapitre des avantages économiques de chaque région et de leur position sur le marché, ainsi que l'efficacité restreinte des politiques de développement économique régional des années passées.

Les forces du marché libre ne peuvent à elles seules résoudre ces problèmes. Notre histoire nous en a donné la preuve. Le réseau de transport a été une énorme et grandiose entreprise publique qui, comme la

politique tarifaire, a eu une forte influence sur la configuration économique du pays et sur la répartition des richesses. Les gouvernements peuvent et doivent améliorer les débouchés économiques et en faciliter l'accès. Ils devraient fournir aux particuliers et aux entreprises le climat et les moyens nécessaires pour tirer parti des débouchés et créer ainsi des emplois et des revenus.

Les deux ordres de gouvernement reconnaissent que leurs responsabilités en matière de développement économique régional se complètent et que chacun doit comprendre le rôle et le potentiel fiscal relatif de l'autre, afin de pouvoir entreprendre des mesures de développement économique valables. Il est donc très important d'assurer une coopération, une consultation et une discussion intergouvernementales efficaces, sinon les politiques et les programmes seront stériles. Il faut également assurer le suivi du processus de coopération, de consultation et de discussion, puisque les circonstances économiques changent sans cesse.

Quatrième principe

IL DEVRAIT ÊTRE POSSIBLE D'INTENSIFIER LA COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE EN HARMONISANT TOUS LES EFFORTS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL.

L'harmonisation des efforts fédéraux-provinciaux conduit à rationaliser les programmes et la bureaucratie gouvernementaux afin de réduire les cas de chevauchement et de rendre les programmes gouvernementaux plus compréhensibles pour le secteur privé. Ces efforts devraient englober toutes les activités des gouvernements liées au développement économique, y compris les programmes, les services et les activités de promotion qui en découlent, ainsi que les politiques de formation et de perfectionnement des ressources humaines qui offrent à tous les Canadiens des chances égales pour acquérir les compétences nécessaires en vue d'occuper un emploi dans une économie en évolution.

Cette harmonisation porte également sur la nécessité d'éviter toute concurrence inutile entre les provinces pour attirer les investissements. À cet égard, des discussions multilatérales entre les régions sont indispensables.

Ce principe ne signifie toutefois pas que les provinces ne puissent pas se faire concurrence dans une industrie ou un secteur donné. Il reconnaît plutôt que si une région est prête à s'adapter, à évoluer et à devenir plus concurrentielle dans une industrie particulière, on ne doit pas lui refuser la possibilité d'essayer de se tailler une place sur le marché sous prétexte que la même industrie existe déjà dans une autre région.

Cinquième principe

TOUTE POLITIQUE NATIONALE D'IMPORTANCE MAJEURE DEVRAIT ÊTRE ÉVALUÉE, EN PARTIE, EN FONCTION DE SON IMPACT AU NIVEAU RÉGIONAL. DANS LA MESURE DU POSSIBLE, CES POLITIQUES DEVRAIENT APPUYER L'OBJECTIF VOULANT QUE LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL SOIT JUSTE ET BIEN ÉQUILIBRÉ.

Chaque ministère et organisme des deux ordres de gouvernement doit se préoccuper du développement régional. Lorsqu'un ministère du gouvernement fédéral élabore une politique canadienne, ou lorsqu'on propose un programme pour résoudre un certain problème dans une région du pays, l'incidence de cette politique sur toutes les régions doit être prise en considération. On pourra ainsi adapter les programmes nationaux aux différentes circonstances économiques de chaque province. Les programmes destinés à une région en particulier devraient être examinés en vue de minimiser leurs effets néfastes sur d'autres régions.

Au sein du gouvernement fédéral, le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional constitue le point central de la politique fédérale de développement économique et régional. Il veille à ce que les politiques fédérales favorisent une croissance économique régionale juste et équilibrée. Compte tenu de la diversité régionale de l'économie canadienne, les politiques nationales de développement doivent tenir compte des aspects régionaux et stimuler collectivement un développement soutenu dans toutes les régions. D'autres politiques fédérales ont manifestement, quant à elles, des répercussions régionales importantes et doivent également être étudiées. Du point de vue du développement économique régional, les politiques fédérales doivent donc comprendre :

a) une politique budgétaire et monétaire créant un climat propice au développement économique régional et à la création d'emplois;

b) une politique d'investissement qui encourage et appuie les entrepreneurs locaux et les investisseurs canadiens et étrangers;

c) une politique industrielle qui prévoit l'utilisation stratégique d'instruments comme les achats publics, les retombées industrielles ainsi que les stimulants spéciaux visant à renforcer le secteur privé dans les régions à faible taux de croissance;

d) une politique du transport qui reconnaît les problèmes et les difficultés d'ordre géographique;

e) une politique commerciale qui reconnaît le rôle essentiel que jouent les exportations des richesses naturelles dans l'économie;

f) des politiques sectorielles différenciées pour tenir compte de la diversité régionale et reflétant la nécessité d'une compétitivité à l'échelle nationale et internationale.

Sixième principe

LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT TOUT D'ABORD CHERCHER À AMÉLIORER LE CLIMAT D'INVESTISSEMENT, ÉLIMINER LES OBSTACLES À LA CROISSANCE ET ACCROÎTRE LES DÉBOUCHÉS QUI S'OFFRENT AU SECTEUR PRIVÉ AFIN D'ASSURER UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE MAXIMALE PARTOUT AU CANADA.

Le secteur privé, qui fonctionne selon des critères de viabilité commerciale, est tout désigné pour créer des débouchés durables en matière d'emplois, dans toutes les régions, y compris les régions à faible taux de croissance. Les mesures de développement économique régional doivent favoriser les initiatives de développement du secteur privé, en créant un climat propice à

l'investissement par l'entremise de politiques budgétaires, monétaires et commerciales ainsi que des politiques d'investissement. Les gouvernements doivent créer un climat propice à la création, à l'expansion et à la modernisation des entreprises ainsi qu'à l'esprit d'entreprise. Il faut surmonter les obstacles particuliers à la croissance de chaque région, par la mise en oeuvre de programmes axés sur les aspects régionaux et visant le développement des compétences, en matière de gestion notamment, la diffusion de la technologie, l'établissement d'infrastructures et la prestation de stimulants à l'investissement.

Règle générale, l'investissement dans les provinces à faible taux de croissance est miné par une fuite des capitaux. Bien que l'ensemble de l'épargne puisse être moins élevé dans ces régions que dans le reste du pays, parce que les revenus y sont plus bas, un volume considérable de capitaux est produit dans ces régions. Le problème découle du fait que ces capitaux n'y sont pas réinvestis.

L'éventail des activités économiques des secteurs publics et privés varie d'une région à l'autre. Dans les domaines où le secteur privé est faible, une politique axée seulement sur le rôle de ce dernier en tant que moteur de l'économie ne suscitera guère une croissance économique importante. Il serait donc erroné de s'en tenir à une vision restrictive du secteur privé. Dans chaque région, les groupes locaux, communautaires et coopératifs, les associations d'entreprises, les syndicats et d'autres organisations participent souvent activement à la promotion du développement économique. Leur contribution est importante, voire unique. Les politiques doivent tenir compte de leurs besoins et des possibilités qu'ils présentent.

Les gouvernements peuvent également jouer un rôle actif dans l'économie, en fournissant l'infrastructure et les services nécessaires qui dépassent la responsabilité ou l'intérêt d'autres groupes. En outre, le secteur public au Canada a un rôle particulier à jouer pour favoriser le commerce international.

Septième principe

EN CONSULTATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ, IL CONVIENT DE S'ATTACHER AUX POLITIQUES DANS DES DOMAINES COMME L'INNOVATION, LES EXPORTATIONS, LA COMMERCIALISATION, LA PRODUCTIVITÉ ET LA FORMATION DANS UN BUT GLOBAL D'ÉTABLIR UNE STRATÉGIE CONCERTÉE DE CROISSANCE ET D'ADAPTATION.

Ce principe découle logiquement du précédent. Le rôle important que joue le secteur privé dans la détermination et l'exploitation des possibilités de développement nécessite une communication suivie entre divers groupes du secteur privé, y compris le monde du travail, et les gouvernements. La consultation permet de s'assurer que les politiques sont axées sur la promotion de la compétitivité et de la croissance. Dans le contexte du défi économique actuel, l'innovation, la commercialisation, les exportations, la productivité et le développement des compétences en matière d'entrepreneurship et d'autres capacités sont particulièrement importants, tout comme les politiques visant à favoriser l'adaptation et le changement.

La consultation ne doit pas se faire dans un sens seulement. Les entreprises doivent également examiner leurs propres attitudes et pratiques, en vue d'accroître les possibilités commerciales dans les régions moins développées du Canada. Le secteur privé doit être prêt à reconnaître et à saisir les possibilités découlant des changements dans les structures du commerce et les avantages comparatifs, des nouvelles technologies, de l'amélioration des réseaux de transport et de communication, des compétences grandement perfectionnées ainsi que de l'infrastructure et de la croissance des marchés régionaux. Il doit éviter de s'ancrer dans les vieux courants de pensée et dans les anciennes structures commerciales et organisationnelles qui font obstacle aux nouveaux débouchés. De nouvelles formes de coopération entre les entreprises et de participation communautaire peuvent améliorer le climat pour les jeunes entreprises dans les régions à faible taux de croissance. Une consultation suivie engendrera une meilleure compréhension du développement économique régional de la part de tous les intervenants et mènera ainsi à des stratégies concertées et efficaces.

Huitième principe

LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT ÉTUDIER LES POSSIBILITÉS EN VUE D'AUGMENTER LE COMMERCE INTERRÉGIONAL ET D'ÉLIMINER LES OBSTACLES ENTRE LES PROVINCES.

Les gouvernements fédéral et provinciaux considèrent que, règle générale, l'accroissement du commerce interprovincial donnera lieu à une amélioration de la productivité et à une substitution des importations qui bénéficieront à toutes les régions du pays. Cela découle tout simplement du fait que le marché canadien offre aux entreprises canadiennes des possibilités de produire et de vendre à des prix concurrentiels que la fragmentation risque de sacrifier.

Pour diverses raisons, des mesures donnant une préférence à certaines parties du pays et d'autres politiques similaires ont été mises en oeuvre afin de promouvoir le développement. Il importe de mieux comprendre l'étendue et la nature de ces mesures ainsi que leur incidence.

Par conséquent, les gouvernements dans un nouvel esprit de coopération et d'ouverture, se sont engagés à explorer, dans le cadre de leurs politiques d'achat et d'autres politiques, les possibilités d'accroître le commerce interprovincial et d'éliminer les obstacles entre les provinces.

Neuvième principe

LE TRANSPORT EST RECONNU COMME ÉTANT UN INSTRUMENT CLEF DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL.

Toutes les régions du Canada reconnaissent l'importance de l'utilisation du transport comme instrument de développement économique. Par conséquent, une politique de développement régional doit tenir compte des types de réseaux de transport et leur pertinence, les niveaux de service et le rôle que les installations et l'infrastructure de transport jouent dans chaque région en particulier.

CONCLUSION

Il est difficile d'imaginer le Canada sans chemin de fer national, sans route Transcanadienne ou sans Voie maritime du Saint-Laurent. Ils ont servi à bâtir le pays et sont des éléments indispensables à sa survie. Le transport est essentiel à la croissance du pays et constitue un facteur clef de toute politique de développement régional. Par exemple, l'investissement considérable requis pour améliorer le réseau ferroviaire dans l'Ouest canadien est un élément crucial pour le succès des projets agricoles dans l'Ouest canadien et de mise en valeur d'autres ressources.

CONCLUSION — PLAN D'ACTION VISANT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Le présent énoncé de principe reflète l'engagement conjoint des gouvernements du Canada, des provinces et des territoires envers la mise en oeuvre de mesures de développement économique régional au sein du pays qui soient réellement efficaces. Tous les gouvernements sont tombés d'accord sur les principes qu'il contient et qui formeront la base d'un plan d'action concret, pour traiter de cette question.

Ces principes sont considérés comme des lignes directrices clefs pour élaborer des mesures de développement économique régional et les mettre en oeuvre. Ils touchent un large éventail d'activités économiques et reconnaissent que chaque province a des points forts et des points faibles. À l'aide de ces principes, le gouvernement fédéral et les provinces lanceront des initiatives visant à s'attaquer aux problèmes économiques de chacune des régions et à tirer parti de leurs possibilités.

En dressant ce plan d'action, il est en outre convenu :

- que les ministres tiendront régulièrement des rencontres tant multilatérales que bilatérales, pour étudier les problèmes économiques régionaux et les progrès réalisés dans l'application des neuf principes;

- qu'il y aura des discussions générales et actives avec le secteur privé, à la fois d'envergure nationale, régionale et provinciale, au sujet des objectifs et des possibilités de développement régional;

- que tous les gouvernements sont déterminés à s'attaquer aux importantes disparités qui séparent les régions riches des régions moins nanties; à cette fin, il y aura lieu, entre autres, de développer l'infrastructure et les services nécessaires pour permettre à ces dernières de participer pleinement à la vie économique du pays;

- que des politiques conjointes seront élaborées pour assurer la mise en place de programmes d'aide susceptibles de permettre aux investisseurs de tirer parti des possibilités qui se présentent dans les régions, tenant compte du fait qu'il faut reconnaître à leur juste valeur les possibilités réalistes s'appuyant sur le forces du marché, quelle que soit leur origine géographique;

- que les Ententes de développement économique et régional demeureront des instruments clefs pour la mise en oeuvre de programmes de développement économique et régional; la caractéristique essentielle des EDER est qu'elles permettent aux gouvernements de collaborer en vue d'atteindre des objectifs communs de développement pour chaque province. Elles sont souples et donnent lieu à la mise en oeuvre d'une vaste gamme d'activités, adaptées aux besoins et aux possibilités de chacune des régions du pays;

- que dans le cadre du quatrième principe, les gouvernements s'engagent à établir des politiques plus efficaces pour les petites et moyennes entreprises; à cette fin, ils ont entrepris des discussions sur l'harmonisation de programmes d'aide financière.

CONCLUSION

En outre, les deux ordres de gouvernement s'efforceront de réduire les fardeaux imposés à la petite entreprise par la réglementation et la paperasserie;

- que les gouvernements examineront conjointement leurs politiques et programmes en matière de transports dans la mesure où ils influent sur le développement régional;

- que les représentants des gouvernements seront invités à se rencontrer régulièrement et à informer les ministres des résultats des tâches entreprises.

Les représentants des gouvernements devront :

1) préparer une série d'options qui permettraient de retenir et d'attirer les capitaux dans toutes les régions du Canada;

2) déterminer et examiner les obstacles au commerce interprovincial, leur incidence sur le développement régional et les possibilités qu'ils offrent;

3) déterminer et examiner les possibilités et les perspectives en matière d'accroissement du commerce interprovincial;

4) voir comment les chevauchements des programmes et des services fédéraux et provinciaux en matière de développement régional, ainsi que des activités de promotion qui en découlent peuvent être réduits, de façon à ce que le secteur privé puisse mieux comprendre le fonctionnement de ces programmes;

5) recommander des mécanismes grâce auxquels les gouvernements pourront s'assurer conjointement que la concurrence que se font les provinces pour l'accueil de grands projets d'investissement ne donne pas lieu à une mauvaise répartition et à un

gaspillage de ressources déjà limitées en faisant monter les enchères de manière improductive.

6) établir une base de données exhaustive sur le développement régional, qui soit comprise par tous, afin d'aider les gouvernements et le secteur privé à évaluer les problèmes et les possibilités de développement régional.

Tout en établissant cette approche conjointe au niveau des gouvernements, nous invitons également les Canadiens à collaborer avec nous. Les gouvernements peuvent établir le climat et indiquer les directions à suivre. Le secteur privé doit également assumer une responsabilité importante, qui consiste à déterminer et à tirer parti des possibilités de développement réalistes de chaque région, en fonction de son potentiel.

Là où il existe des disparités économiques majeures entre les provinces, il est reconnu que le secteur privé ne peut pas toujours y pallier. Dans ces cas, il faut prévoir des mesures et des programmes spécifiques du secteur public pour réduire ces disparités.

Nous avons mentionné plus tôt la nécessité d'un échange d'information et d'idées entre les gouvernements et le secteur privé. Nous invitons les Canadiens, les organisations de développement local, les entreprises et les syndicats ainsi que d'autres groupes qui s'occupent de développement à partager leurs points de vue et leur expérience avec les gouvernements.

Toutefois, nous sommes convenus que la consultation ne doit jamais remplacer l'action. Nous voulons établir un dialogue suivi tout au long de l'accomplissement de la tâche que nous avons entreprise.